

# Sueños de la razón: genealogía de los paradigmas para una teoría del planeamiento en el pensamiento de Fernando Terán

José María EZQUIAGA

Doctor Arquitecto, Sociólogo y Profesor de la ETS Arquitectura de Madrid

**RESUMEN:** En un contexto de crisis epistemológica y de gobernanza revisar las claves del pensamiento urbanístico de Fernando Terán tiene un especial interés como fuente de inspiración en torno a los principios angulares sobre los que sustentar un nuevo urbanismo. No es una tarea evidente recorrer las modulaciones de un discurso proteico y evolutivo en gran medida de carácter heurístico. El pensamiento de Fernando Terán no se expresa en arquitecturas doctrinales acabadas sino como crítica de los obstáculos epistemológicos que se interponen al imperativo ético de legitimar la expresión colectiva en la construcción de la ciudad y el territorio.

Desde esta perspectiva su pensamiento se analiza en torno a paradigmas clave cristalizados en relación dialéctica con el entorno intelectual, social y político del momento histórico en el que se ha desenvuelto el autor: 1) La crítica del marco institucional y el plan como instrumento de gobierno del territorio. 2) La crítica del planeamiento positivista: la historia como herramienta metodológica. 3) La crítica del planeamiento tecnocrático: el urbanismo desde abajo. 4) La crítica de la desregulación neoliberal: el plan como expresión de la voluntad colectiva en el proyecto de la ciudad y el territorio. 5) La crítica del proyecto arquitectónico como instrumento autónomo para la construcción de la ciudad. 6) La planificación en un contexto de indeterminación e incertidumbre.

**DESCRIPTORES:** Planeamiento urbanístico. Pensamiento urbano. Terán, Fernando de.

**E**n un contexto en el que en el que la teoría urbanística se ha visto eclipsada por la práctica del planeamiento y este por su expresión jurídico-legal, revisar las claves del pensamiento urbanístico de Fernando de Terán tiene un especial interés. Su obra nos sugiere sustentar los principios angulares que han de servir de inspiración a un nuevo urbanismo en la reivindicación del valor de la teoría

y del análisis complejo de la realidad urbana y de la propia disciplina urbanística desde la perspectiva de su formación histórica. La cuestión clave que atraviesa la obra teórica de Fernando de Terán es el entendimiento de los paradigmas a partir de los cuales el planeamiento urbanístico puede ser capaz de ofrecer una respuesta eficiente a los nuevos problemas derivados de la organización de la ciudad

y el territorio contemporáneo tal y como en el pasado constituyó una herramienta útil para responder a los graves problemas de organización de la ciudad industrial.

La teoría del planeamiento en Fernando de Terán es fruto de una compleja dialéctica entre la historia del planeamiento —en cuanto actividad intelectual vinculada a la maduración de las teorías en torno a la ciudad y a sus instrumentos de transformación— y la historia urbana —en cuanto análisis de las condiciones materiales de producción de la ciudad como hecho social—. Por ello, no es aventurado afirmar que su calidad como historiador de la ciudad nutre y confiere una densidad y complejidad singular a su trabajo como investigador y teórico del pensamiento. De la misma forma su trabajo como historiador del planeamiento se aleja de la satisfacción erudita, por cuando hunde sus raíces intelectuales en la necesidad de recuperar la legitimidad social del urbanismo en su doble dimensión de instrumento racionalizador de las políticas espaciales y expresión del interés público.

No es una tarea evidente recorrer las modulaciones de un discurso proteico y evolutivo en gran medida de carácter heurístico que ha tenido como constante la voluntad de avanzar desde el cuestionamiento de las prácticas y paradigmas de pensamiento dominantes en cada momento histórico concreto sin pretender fundamentar nuevos dogmas. El pensamiento de Fernando de Terán no se expresa en arquitecturas doctrinales acabadas sino como crítica de los obstáculos epistemológicos —en el sentido de KUHN (1962)— que se interponen al imperativo ético de legitimar la expresión colectiva en la construcción de la ciudad y el territorio. Esto lo hace sugerente, complejo, difícil de simplificar y frecuentemente mal interpretado desde la proyección de intenciones ajenas a la mera honestidad intelectual y a una infatigable voluntad de investigación sobre las complejas mediaciones entre teoría y acción.

Existe el riesgo de interpretar la alambicada genealogía del pensamiento de Fernando de Terán desde una *proyección teleológica*, es decir, concebir la narrativa de su evolución en *futuro anterior* (Hegel) seleccionando y ordenando los hechos de forma que conduzcan en una secuencia justificativa de su formulación actual. Para evitar este efecto, su pensamiento se analiza en torno a paradigmas clave cristalizados en relación dialéctica con el entorno intelectual, social y político del momento histórico que no dibujan tanto una sucesión y susti-

tución de intereses cuanto un enriquecimiento de su complejidad y matización de énfasis relativos de su arquitectura.

Atendiendo a estos criterios pueden identificarse seis grandes principios:

1. El plan como instrumento de gobierno del territorio.
2. La historia como herramienta metodológica.
3. La crítica del planeamiento tecnocrático.
4. El plan como expresión de la voluntad colectiva.
5. El plan como estrategia cohesiva.
6. El plan como obra abierta.

### 1. La crítica del marco institucional: el plan como instrumento de gobierno del territorio

Terán parte, como la seminal reflexión de BE-NEVOLO (1963), del doble origen, técnico y reformista, de las primeras experiencias urbanísticas. El planeamiento urbanístico moderno emergió en la Europa de la revolución industrial de la necesidad práctica de garantizar la organización y el funcionamiento de las ciudades y la estabilidad de los mercados de suelo, en un momento en el que el crecimiento urbano amenazaba con deteriorar seriamente las condiciones de vida de la ciudad tradicional y la propia eficiencia del sistema económico. Las modernas regulaciones edificatorias y más tarde el planeamiento vinieron a introducir una alteración sustancial en la concepción liberal de la demarcación de los territorios de lo público y lo privado, corrigiendo los resultados abusivos de la carencia de límites objetivos a la facultad de edificar —excesos de densidad, viviendas insalubres, carencia de dotaciones y servicios— pero también los conflictos derivados de la concurrencia de usos del suelo.

En nuestro país los planes urbanísticos surgieron de la necesidad de dar respuesta coherente a la definición del marco de derechos de la propiedad y la ordenación de la ciudad en su conjunto. Han tenido por ello un papel fundamental en la formación de la cultura urbanística, al fundamentar el planeamiento sobre el entendimiento de la ciudad como una totalidad y no sólo desde la gestión de sus fragmentos —bien fueran éstos los proyectos de *reforma interior*, o los *ensanches* parciales. Contemporáneamente esta experiencia se organiza y depura articulándose con la regulación del régimen jurídico del suelo. En efecto, la legisla-

ción urbanística española desde su primera cristalización en la Ley del Suelo de 1956 supuso un salto cualitativo al establecer los dos principios básicos sobre los que han gravitado todos los desarrollos legales posteriores: la *primacía del Plan* y la desvinculación entre el *derecho a edificar* y la propiedad del suelo. En el marco armónico diseñado por la ley solo el Plan tiene la capacidad de transformar jurídicamente la realidad y *crear ciudad* (PAREJO 1996) en su condición de expresión cualificada del interés general. La realidad, sin embargo, discurrió de manera muy distinta.

A finales de los años 70, del siglo pasado, Fernando de Terán concluía su monumental ensayo sobre la historia del planeamiento moderno en España lamentando la frustración de un esfuerzo que había dejado en el terreno de las hipótesis inverificables algunas de las ideas más estimulantes de la larga experiencia disciplinar:

«Este libro arranca, en parte, de una necesidad personal de clarificar una frustración rastreando la historia que conduce a ella. La historia que narra la imposibilidad del planeamiento» (TERÁN, 1978: 19).

En ella partía del contradictorio rechazo del plan en cuanto *«actividad intelectualizada o estereotipada, desligada de la realidad, ignorante de los procesos sobre los que quiere influir a través de una ilusoria aportación de propuestas idealistas y formales»* y al mismo tiempo instrumento de las clases dominantes de la sociedad, para organizar la producción, uso y disfrute del espacio urbano en virtud de sus intereses de clase según la clásica definición de Manuel Castells.

Unos años antes SOLA-MORALES (1973: 107) había planteado la cuestión en clave semejante:

«¿Qué queda de la vieja confianza en la planificación urbanística, como técnica remediadora de los problemas urbanos, como camino de introducción de un nuevo y mejor orden en nuestras ciudades?».

Oponiendo la nostalgia de un planeamiento optimista, comprometido en la formulación de hipótesis de globalidad y forma de la ciudad, como el Ensanche Cerda, o el Plan Maciá, a la tristeza de un planeamiento que sólo parece interesar:

«como referencia de encuadre para las grandes actuaciones parciales, como marco de coordina-

ción de las iniciativas sectoriales, como sede de compromiso de los varios agentes operadores». Ambos autores comparten la conciencia de un deterioro en la evolución de la práctica urbanística: «del control a la ordenación y de la ordenación a la coordinación».

(de la ordenanza al plan y del plan al programa de inversión) pero difieren en su diagnóstico y consecuentemente en las alternativas refundación de la disciplina urbanística.

Terán escapa de la tentación del esquematismo ideológico y adopta como perspectiva el análisis de la realidad social y política en la que se desenvuelve el planeamiento urbano:

«la realidad de las ciudades españolas tiene poco que ver, por lo general, con lo que el planeamiento ha venido proponiendo que sean, lo cual puede comprobarse, aunque sólo sea a niveles puramente formales, con la simple comparación, por etapas cronológicas, entre planes y planos».

y lo que es más importante diagnostica el origen del problema en la escasa prioridad política concedida a la ordenación urbana dentro de la política general del momento y su consecuente descredito como retardataria del desarrollo económico. Hechos a los que se suma:

«la inadecuación e inutilidad del aparato institucional para proyectarse con eficacia mínimamente racionalizadora, frente a las repercusiones del desarrollo económico en el cuerpo de la ciudad y la superficie del territorio» (TERÁN, 1978: 10).

No puede dejar de constatarse la contemporaneidad de ese diagnóstico compartido desde sensibilidades muy distintas. Como ha señalado recientemente BOHIGAS (2009: 9-10):

«la eficacia del planeamiento no será posible 1) si no se establece una relación directa con la construcción de cada fragmento urbano, 2) si no se genera como una propuesta política y 3) si no se libera de todos los entorpecimientos teóricos y prácticos de la burocracia administrativa».

A mediados de los ochenta tuvo una cierta trascendencia en los ambientes urbanísticos italianos el debate acerca de una interpretación retrospectiva del planeamiento basada en la hipótesis de que las características de los planes, las técnicas de planeamiento utilizadas y los recursos cognoscitivos desplegados cambiaban conforme al ritmo de las generaciones SECCHI (1985), CAMPOS VENUTI (1991: 141-158). Con este criterio podían identificarse tres

grandes grupos: los planes de la primera «ordenación» urbanística; los planes de la «expansión» urbana y finalmente los planes de la «transformación».

En España, como en Italia, la primera generación vendría constituida por los planes de posguerra que habrían tenido que afrontar con muy escasos medios los problemas de reconstrucción y el inicio del crecimiento. La segunda generación sustentada en la nueva legislación del suelo habría fracasado en su intento de racionalización del crecimiento expansivo incontrolado derivado del nuevo ciclo económico, generando importantes déficits en equipamientos e infraestructuras que serán objeto privilegiado de atención en los planes reformistas de la Transición. La tercera generación surgida a finales de los 70, del siglo pasado, habría comenzado a plantear un nuevo enfoque urbanístico caracterizado por una atención renovada hacia los problemas de definición de la forma física de la ciudad y del territorio; la valoración de los recursos ambientales y el establecimiento de una nueva relación entre el Plan urbanístico y el proyecto arquitectónico, pero por su potencial se vería en gran medida frustrado.

## 2. La crítica del planeamiento positivista: la historia como herramienta metodológica

TERÁN (1984, 1997) ha dedicado una particular atención a identificar los orígenes de la crisis del planeamiento urbano que afecta a las sociedades occidentales de tradición urbanística más desarrollada y, con cierto retraso, a España deslindando la quiebra de los fundamentos teóricos del urbanismo científico del cuestionamiento, desde diversas perspectivas, de la práctica planificadora convencional. Esta distinción es importante, ya que es frecuente encontrar consideraciones críticas sobre la imposibilidad y/o inutilidad del planeamiento que se deslizan entre los planos epistemológico y pragmático sin el menor rubor.

Terán enmarca la crisis la crisis del planeamiento convencional surgida en los años 60 y 70, del siglo pasado, en la crisis de los fundamentos teóricos del urbanismo científico, a su vez inserto en la crisis epistemológica de alcance más general que afecta a la pretensión de dar estatuto científico a las ciencias sociales mediante la universalización de modelos explicativos y predictivos susceptibles de tratamiento cuantitativo.

«Si las esperanzas estaban puestas en obtener para el planeamiento las garantías que le iba a proporcionar el método científico, gracias en gran medida, al soporte de las ciencias sociales en su investigación acerca de la realidad urbana, no es casual que la crisis se produzca cuando esas mismas ciencias hacen balance autocrático y someten a revisión sus planeamientos, al son general de la gran crisis revisionista que sacude los fundamentos de la ciencia tradicional» (TERÁN, 1984:65).

Desde el enfoque reduccionista dominante, se asociaba simplíficamente el orden al equilibrio y el desorden a la inestabilidad. La historia resultaba necesariamente excluida como clave explicativa ya que los sistemas en equilibrio, por definición, sólo pueden persistir en su estado sin fluctuaciones.

Para Simmel en la metrópolis moderna opera una reducción de la cualidad a través del predominio del *valor de cambio* que nivela toda particularidad reduciéndola a cantidad. El resultado es la reducción del espíritu subjetivo al objetivo, que se manifiesta en el predominio de la actitud parcelada y la hegemonía de las disciplinas «objetivistas» como las Ciencias o el Derecho. El paradigma clave de la ciudad moderna y de la cultura de la era de la máquina consistiría en descomponer en elementos simples los hechos complejos; reducirlos a la pura elementalidad estableciendo reglas, leyes y fórmulas; y recomponerlos bajo la dirección del *administrador*.

Es notable el paralelismo con la propuesta de la Carta de Atenas: segmentación de la vida urbana en sus funciones elementales (habitar, trabajar, recrearse, desplazarse) y reorganización de las mismas desde el Plan, instrumento a través del cual el arquitecto intenta recuperar como organizador la pérdida de la identidad como ideólogo que tenía en la Ilustración. Esta concepción *taylorista* de la vida social va a impregnar, inconfesadamente, el pensamiento arquitectónico de varias décadas. Si la ciudad es el ámbito de la producción técnica, y a su vez *máquina de vivir*, la única posibilidad de ligar la arquitectura al destino de la ciudad será, reducirla a simple resultado de la cadena de montaje desde la célula elemental de vivienda, al bloque, el barrio y la ciudad.

En los setenta cristalizó un pensamiento crítico respecto al paradigma funcionalista apoyado en gran medida en el desplazamiento en la confianza depositada en el objeto arquitectónico, aisladamente considerado, hacia el contexto urbano y la historia como referentes discipli-

nares. La arquitectura como nostalgia del futuro, como utopía realizada en el edificio, es revisada por una recuperación de la ciudad en canto decantación de la historia. Como ha señalado VILDER (1978), la arquitectura deja de buscar su referente en la «Naturaleza», como en la Ilustración, o en la «Máquina» como durante el período heroico del Movimiento Moderno, para encontrarlo en la «Ciudad» revelada en su estructura física. La referencia al pasado y la búsqueda de tipos y motivos formales de la ciudad pre y protoindustrial pone de manifiesto dos hechos relevantes: la permanencia de determinados elementos urbanos y el interés de la reflexión sobre las leyes que controlan su forma; y, por otro lado, la profunda incertidumbre abierta por la crisis de los paradigmas modernos de pensamiento e intervención de la ciudad.

La crisis de confianza en los modelos deterministas y en las técnicas cuantitativas para ofrecer un conocimiento científico de la realidad social devino en una creciente hegemonía de las aproximaciones históricas y genealógicas (Foucault) a los hechos e instituciones sociales. En el ámbito urbanístico estos nuevos enfoques cristalizan en un retorno a la consideración física de la ciudad; entendida ahora como resultado histórico de la articulación entre *monumentos* y tejidos urbanos; morfología urbana y tipologías edificatorias. Paradójicamente las aproximaciones tipo-morfológicas que pretendían aprehender la ciudad como hecho histórico desde su materialidad construida y no desde el reduccionismo funcional, derivaron frecuentemente en un anquilosamiento antihistórico, al omitir la variable temporal como cualidad esencial para entender los hechos urbanos. Como denuncia SOLÁ-MORALES (1997).

«Cuando se habla de morfología urbana y tipología edificatoria (...) el proceso temporal permanece muerto, petrificado; la dialéctica entre las partes y el todo se reduce a la repetición de sí misma, el tiempo ha dejado ahora de existir. Parece como si la forma urbana fuera un dato arqueológico para examinar desde arriba, para poder escribir sus reglas de coherencia. Pero —el tempo interno del proceso de construcción urbana— permanece fuera».

Fernando de Terán deduce acertadamente las implicaciones de esta nueva situación para el planeamiento:

«En esta situación ¿qué papel le corresponde al planeamiento? Yo creo que lo tiene, con tal de que se entienda como actividad a realizar en referencia a un producto histórico y no sobre un

objeto cultural. Pero ¿cómo plantear la intervención en medio de ese exceso de libertad, de esa falta de códigos de referencia, de un exceso de posibilidades de enfoque? Creo que lo que ocurre ahora es que los modos de intervención han cambiado y debemos reconocer que se parecen más a aquéllos que parten de una reconocida situación de indeterminación, como ocurre en el caso de la creación artística. La intervención ya no está dictada por el conocimiento, el análisis científico y las deducciones que de él se derivan. Ese análisis sólo puede ayudar a acotar un poco el margen de la libertad, en cada caso concreto y como tal puede aprovecharse, pero no puede ayudar a dar orientaciones normativas generales» (TERÁN, 1984: 66-67).

### 3. La crítica del planeamiento tecnocrático: el urbanismo desde abajo

DAVIDOFF (1965) había cuestionado el fundamento político del plan comprehensivo basado en la hipótesis de un único *interés público*, entendiendo que este concepto contribuía a perpetuar el monopolio sobre la capacidad de planeamiento y a desalentar la participación ciudadana. A partir del reconocimiento de la complejidad de intereses contrapuestos en la realidad, urbana, el *advocacy planning* (planeamiento defensivo) anglosajón no aspiraba a vehiculizar una voz común, sino a expresar la visión, limitada pero legítima, de los colectivos excluidos de las decisiones urbanísticas.

En nuestro país el convulso contexto político del período de Transición política constituyó una oportunidad para ensayar estilos de planeamiento alternativos al enfoque canónico diseñado la legislación del suelo. En el caso madrileño, el nuevo equilibrio político resultante de las primeras elecciones municipales en 1979 y el enfrentamiento, institucional y político entre los Ayuntamientos y la Administración Central frustrará los intentos de una planificación regional desde el arriba. Pero la etapa de Fernando de Terán al frente de la Comisión de coordinación del área metropolitana de Madrid (COPLACO) alumbrará una de las experiencias más significativas en el proceso de maduración de una nueva cultura urbanística: los Programas de Actuación Inmediata (PAI). Su principal aportación consiste en el contacto entre el análisis urbanístico y los problemas reales de la ciudad, encuentro que cuestiona de hecho la deriva tecnocrática dominante en la visión desde arriba de los temas urbanos.

Los PAI se plantearon con un carácter ambivalente. En primer lugar, como una información urbanística, si bien con un nuevo enfoque consistente en partir desde la problemática de cada trozo de ciudad —es decir, de «abajo arriba»— analizando los problemas singulares y la especificidad de cada pieza de la ciudad. Por otra parte los PAI incluían la propuesta de soluciones urgentes a los problemas detectados, pero a partir de la incorporación —con desigual éxito— de la participación ciudadana, tanto en la detección como en la selección de las prioridades de intervención. De esta forma permitieron incorporar al urbanismo emergente toda una corriente de opinión pública y reivindicación ciudadana artificialmente reprimida hasta entonces. A pesar de que este último aspecto es sin duda el más innovador de la experiencia, al no producirse en el marco político adecuado, será el analítico el que alcanzará una mayor proyección de futuro, constituyéndose los PAI como la fase informativa del ulterior proceso de revisión del Plan General.

En suma, en los PAI se encuentra desplegado una parte importante del arsenal conceptual de la nueva etapa del urbanismo madrileño. Ideas como la dialéctica entre las aproximaciones generales y particulares, la vinculación entre planificación y acción, la necesidad de programación en la intervención, etc. se encuentran ya formuladas aunque de manera «defensiva» a la espera de encontrar un ámbito real de experiencias que les permitiera articularse propositivamente.

#### 4. La crítica de la desregulación neoliberal: el plan como expresión de la voluntad colectiva en el proyecto de la ciudad y el territorio

La práctica del planeamiento ha sufrido también un cuestionamiento de su fundamento esencial: la idea de que es posible abordar la realidad urbana y territorial, al menos en sus dimensiones espaciales, globalmente y desde la preeminencia axiológica del interés público. Los orígenes de estas críticas son heterogéneos, pero la corriente más extendida y radical procede del discurso económico liberal y su defensa de la limitación de la esfera de intervención pública sobre la vida económica. Según este punto de vista, la regulación del mercado de suelo operada desde el planeamiento urbanístico es innecesaria, cuando no perjudicial, para la iniciativa empresarial, la innovación y la adecuada asignación de los recursos. (CAMPOS-VENUTTI, 1984).

La existencia de bienes públicos; externalidades negativas; deficiencias en la información y en la distribución sugieren, sin duda, un amplio campo de responsabilidad pública en la gestión urbana en una economía de mercado, ya que este no resulta un instrumento adecuado para su asignación eficiente, ni posibilita su interiorización en el proceso de intercambio comercial (FONT 1995). Sin embargo, aunque la constatación de que esta esfera de actividad pública es condición necesaria de la legitimidad del urbanismo, no es justificación suficiente para concluir que esta acción de gobierno debe canalizarse precisamente a través de la práctica profesional del planeamiento. Como apunta KLOSTERMAN (1985):

«Las decisiones de gobierno relativas a la provisión de bienes públicos, control de externalidades, etc... pueden desarrollarse de diversas maneras: por urbanistas profesionales, por funcionarios públicos elegidos o designados, por invocaciones al derecho divino o pura impremeditación, sin realizar un proceso consciente de decisión. Si el planeamiento se justifica sólo en base a unos argumentos económicos de gobierno, es imposible diferenciar entre gobierno planificado y gobierno no planificado. El gobierno se reduce a una materia indiferenciada».

Como se ha señalado, el final de los años setenta y primera mitad de los ochenta del pasado siglo fueron años de una profunda renovación de la cultura urbanística española. Las peculiaridades de la situación política de transición determinaron que los nuevos planes hubieran de responder simultáneamente a los nuevos enfoques relativos a la *calidad urbana* y a la necesidad de atender las carencias infraestructurales elementales, que en otros países había constituido la preocupación principal de los planteamientos de generaciones de planes precedentes.

Estas excepcionales condiciones favorecieron que muchos municipios formularan en términos de *Plan urbanístico* sus estrategias de gobierno de la ciudad. Esto tuvo en primera instancia el efecto positivo de impulsar los procesos de elaboración de planes, pero alentó, en último término, el espejismo de atribuir al Plan la solución de problemas que se encuentran fuera de sus capacidades de intervención, dando lugar posteriormente tanto a fenómenos de frustración y desencanto como a la atribución al Plan de la responsabilidad última de los problemas urbanos no resueltos. Como acertadamente constata TERÁN (2009: 289):

«no deja de ser sorprendente que, mientras se producía aquella insidiosa campaña atizada por parte de la alianza desplanificadora formada por el liberalismo económico, que aspiraba a eliminar controles, y por el formalismo arquitectónico que pretendía la sustitución del urbanismo por arquitectura y obra pública, los ayuntamientos se dedicasen intensamente a redactar o actualizar sus planes municipales, y las Comunidades Autónomas a elaborar sus legislaciones urbanísticas propias, y algunas de ellas, incluso, sus planes de ordenación territorial».

Este contexto determinó una huida de los arquitectos a «los campos estrictos de la creatividad formal y hacia la producción de objetos exquisitos y culturalmente significativos». Pero también se produjo la alternativa dicotómica entre una reducción del urbanismo a simple tratamiento normativo de usos del suelo, o simple tratamiento formal del espacio urbano y del paisaje (*op.cit.*: 297).

## 5. La crítica del proyecto arquitectónico como instrumento autónomo para la construcción de la ciudad: el debate Plan Proyecto

Los denominados planes de los ochenta aportaron innovaciones muy relevantes en la esfera metodológica, décadas más tarde en gran medida olvidadas. Superaron el tratamiento homogéneo y la vocación expansiva propiciados desde el diseño legal de la figura del plan municipal para reclamar un derecho a la diferencia y a la heterogeneidad funcional y tipológica de las zonas, a la irregularidad de las arquitecturas y los usos, sustentado sobre la sensibilidad hacia la naturaleza esencialmente diversa de las partes de la ciudad. Los conceptos de *particularización* y *heterogeneidad* abrieron un potencial decisivo al proyecto urbano, ya que, obviamente, el Plan no puede agotar el estudio y tratamiento de cada uno de los problemas urbanos, sino más bien proceder a su identificación y someterlos a la disciplina de una estrategia global.

El Plan urbanístico deja de entenderse como una mera suma de políticas sectoriales (vivienda, transporte, actividad económica, equipamiento, etc.) para pasar a concebirse como el ámbito de reflexión estratégica que permite anticipar la forma y ubicación de los elementos clave de la ciudad y diseñar los procesos más adecuados para su ejecución. El cambio era muy significativo ya que había sido práctica frecuente en la historia de nuestro urbanismo

una concepción jerárquica y secuencial de las escalas de planeamiento, que eludía afrontar los problemas de forma urbana remitiéndolos siempre a momentos posteriores: del Plan General al Plan Parcial del estudio de volúmenes al proyecto de edificación. Lamentablemente en ninguno de ellos se producía una reflexión en términos de ciudad, pero en cada paso se hipotecaba en un grado la forma edificada en base a decisiones de naturaleza abstracta. Cuando se intentaba corregir desde el proyecto arquitectónico la ausencia de una idea de la ciudad ya era demasiado tarde. En palabras de BOHIGAS (2009: 9):

«Desgraciadamente, los planes generales más habituales sólo han impuesto principios de zonificación, sistemas de circulación y lo que se llama normativa de densidades y volúmenes en términos tan abstractos que no suponen referencias arquitectónicas válidas. Y precisamente la zonificación, la viabilidad general y la normativa, establecidas prioritariamente, son factores anti urbanos y casi siempre ajenos a las realidades paisajísticas».

La incorporación de proyectos de arquitectura urbana a los planes urbanísticos más recientes dio lugar a una interesante polémica metodológica focalizada en las posiciones de BENEVOLO (1989) y SECCHI (1989). El primero rechazaba la incorporación a los planes de proyectos arquitectónicos, tanto normativos como persuasivos, argumentando que: introducen una perturbación en la sistemática normativa del Plan; plantean el riesgo de resultar obsoletos en el momento de su ejecución; y dificultan los acuerdos con los operadores urbanos. Alternativamente, sugería entender el Plan como anclaje a tierra de los proyectos particulares, dejando un margen de libertad en la definición de las volumetrías y delimitar restrictivamente su número y extensión, de forma que su perímetro venga siempre condicionado por la ordenación del entorno. Secchi, por el contrario, entiende que la cuestión relevante no se refiere a la definición de las reglas de compatibilidad entre la ordenación general y los desarrollos proyectuales particulares, sino a los cambios que este hecho introduce en la metodología tradicional del planeamiento. Los proyectos que acompañaban al Plan, tienden a convertirse en proyectos del Plan, formulándose y representándose de manera cada vez más precisa y diferenciada de los proyectos arquitectónicos convencionales e integrándose en el dispositivo normativo del propio Plan.

La experiencia de varias décadas de proyectos emblemáticos ha difundido un cierto escepti-

cismo acerca de la capacidad de la arquitectura para operar cambios relevantes en la ciudad cuando se produce en ausencia de estrategias más amplias de transformación y gestión del espacio urbano. Desde las propias instancias proyectuales, el Plan ha llegado a ser reclamado como necesidad de contar con unos criterios comunes de diseño sobre los que basar las decisiones arquitectónicas. En palabras de Terán:

«el plan no volverá a ser una ilusoria meta fija totalmente determinada. Será, en parte, suma coordinada de proyectos de realización próxima y, en parte, guía flexible, en gran medida abierta e indeterminada, ofreciendo una orientación estratégica para la toma de decisiones públicas y privadas».

o como añade BOHIGAS (*op. cit.*: 10):

«un instrumento para establecer sus bases políticas».

## 6. Planear en un contexto de indeterminación e incertidumbre

En la actualidad existe en la epistemología y en las ciencias experimentales un especial interés por el no-equilibrio, la irreversibilidad y probabilidad como nociones clave para el entendimiento de los sistemas dinámicos. El reiterado fracaso de los planes urbanísticos como anticipación a largo plazo de la forma o modelo territorial pone de manifiesto la asimetría entre la simplicidad de las técnicas urbanísticas y la complejidad del fenómeno social -la construcción de la ciudad- sobre el que dichas técnicas se aplican. Ello tiene, como hemos visto, una dimensión epistemológica y política. Como señala TERÁN (1997:19):

«Han fallado muchas de las aportaciones realizadas desde los más avanzados observatorios de las ciencias sociales para el conocimiento de lo que estaba ocurriendo. Ha fallado la comprensión y el apoyo de los estamentos y de los aparatos políticos, jurídicos y administrativos. Ha fallado, en todos los niveles administrativos, la asignación presupuestaria necesaria para ejecutar a tiempo muchas certeras propuestas del planeamiento. Han fallado también los programas (técnica y políticamente) de adquisición pública de suelo para producción de vivienda de bajo coste. Han fallado las formas de construcción filosófica para la explicación de la realidad y de la relación del hombre con ella, que se han dado en la primera mitad del siglo».

Las técnicas urbanísticas, paradójicamente, han mostrado su eficacia en dos situaciones aparentemente contradictorias: a) cuando han modelizado -o prefigurado- un ámbito definido de escala intermedia en un horizonte temporal acotado, es decir, operan en condiciones más próximas a la idea de proyecto y b) cuando se conciben como reglas del juego, es decir, a modo de reglas de sintaxis de la construcción de la ciudad en un horizonte espacial y temporal abierto:

«Se ha venido produciendo, en estos últimos años, en la mejor experiencia que conozco, una recuperación de lo que había sido la naturaleza conceptual del plan como estrategia organizada, urbana y territorial, que aspira a definir, como primer objetivo, una estructura general» (TERÁN, 2009: 302).

La estrategia permite anticipar una cierto número de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función, tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben la acción. De esta forma, mientras la aparición de circunstancias inesperadas supone la paralización del programa, la estrategia es capaz de integrar el azar para modificar o enriquecer su acción. El enfoque estratégico solventa la objeción formulada por POPPER (1959) a la planificación holística: cuando más grandes sean los cambios intentados mayores tenderán a ser las repercusiones inesperadas y el recurso focalizado a la improvisación fragmentaria, generando el fenómeno de la planificación no planeada.

En este contexto debe entenderse la recomendación de la COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (1996:195-6) de separar temporal y documentalmente el Plan de Programa como principio básico de técnica planificadora; al objeto de:

«conjuguar la deseable estabilidad del Plan con la incertidumbre sobre la evolución de los escenarios de demanda de productos inmobiliarios».

En la terminología del informe de la Comisión, el Plan se define como un marco estable, y ampliamente consensuado, de los elementos esenciales que conforman la ciudad, para el que se reclaman cualidades de simplicidad, flexibilidad y agilidad. El Programa de Actuación constituiría, en el marco del Plan, el instrumento de acción de gobierno municipal en materia de suelo, adaptable a las coyunturas cambiantes en virtud de su horizonte temporal acotado.



Como señala TERÁN (2009:302):

«Ello está poniendo de manifiesto lo difícil que resulta dar satisfacción a las demandas que parecen deducirse de la naturaleza de las nuevas formas de la urbanización, con exigencias de adaptación a la variabilidad y la incertidumbre, que deberían conducir a una reducción de las definiciones estables y a una mayor flexibilidad e indeterminación en el planeamiento.(...) Y sabemos, en efecto, que el conocimiento de las nuevas formas de la realidad urbana y territorial está estimulando ahora, ante el aumento de la incertidumbre, la búsqueda de una nueva forma de entender el plan, como instrumento ligado a la inestabilidad y a la variación, para no tener que renunciar a la planificación».

En conclusión, es necesario superar las deficiencias del sistema urbanístico superando la consideración del plan como mero requisito burocrático, ya que la complejidad geográfica,

histórica y morfológica del territorio difícilmente se acomoda al encasillamiento reductivo en las actuales categorías legales de régimen del suelo. Abandonando la idea de que el planeamiento es solo una mesa de negociación entre propietarios, administradores públicos y profesionales, con el objetivo básico de repartir eficientemente los valores del suelo. Se hace necesario, alternativamente, un enfoque sensible a la participación, a la complejidad social y al reconocimiento de la heterogeneidad geográfica de los espacios y territorios, más orientado a identificar oportunidades para promover acciones transformativas que a imponer técnicas normativas. (ALLMENDINGER 2002; ASCHER 2001; HEALEY 1997). Entendiendo el planeamiento como:

«aquella práctica profesional que busca específicamente conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público» (FRIEDMANN 1993:482).

## 7. Bibliografía

- ALLMENDINGER, P. & M. TEWDWR-JONES (2002): *Planning Futures. New directions in planning theory*. London, Routledge.
- ASCHER, F. (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. L'aube. Edición española, Alianza, Madrid. 2004.
- BENEVOLO, L. (1963): *Le Origini dell'Urbanistica Moderna*. Laterza. Roma, Edición española Madrid, Blume, 1979
- ( 1989): «I Progetti nel piano», *Casabella*, 563, diciembre.
- BOHIGAS, O. (2009): «Siete puntos para el diálogo». Prólogo al libro: TERÁN, (2009).
- BOERI, S. & A. LANZANI & Eduardo MARINI (1993): *Il territorio che cambia. Ambienti paesaggi e immagini della regione milanesa*. Abitare Segesta, Milano.
- BURDETT, R. & D. SUDJIC, (eds) (2007): *The Endless City*, Phaidon, London.
- CAMPOS VENUTI, G. (1984): «Plan o Proyecto, una Falsa Alternativa» *Ciudad y Territorio*, 59/60.
- (1985): «Ancora sui piani della terza generazione» *Casabella*, 518, noviembre.
- (1991): *L'urbanistica riformista*, Etaslibri Milano.
- CASTELLS, Manuel (1997): *The rise of the Network Society*. Blackwell, Oxford.
- COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (1996): Informe sobre Suelo y Urbanismo en España. Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- DAVIDOFF, P. (1965): «Advocacy and Pluralism in Planning», *Journal of The American Institute of Planners*, 31(4), December: 544-55.
- EZQUIAGA, José M<sup>a</sup> (1987): «El espacio del Proyecto Urbano» en *Madrid-Proyecto-Madrid*. Ayuntamiento de Madrid.
- (1998): «¿Cambio de Estilo o cambio de Paradigma? Reflexiones sobre la Crisis del Planeamiento Urbano» en *URBAN*, 2: 7-36.
- (2008): «Horizontes post-metropolitanos» en AAVV: De la ciudad antigua a la cosmópolis, *Cuadernos de la Fundación Botín*, 12: 207-228 Observatorio de Análisis de Tendencias. Santander.
- FONT, A. (1995): «Ciudad: mercancía o espacio colectivo», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 103: 37-42.
- FORESTIER, J. (1999): *The deliberative practitioner*. Cambridge Mass., MIT Press.
- FRIEDMANN, J. (1993): «Toward a Non-Euclidean Mode of Planning», *Journal of the American Planning Association*, 59 (4): 482-485.
- FRIEND, J. & A. HICKLING (1997): *Planning under pressure. The strategic choice approach*. Elsevier Butterworth-Heinemann, Oxford, 2005.
- GENESTIER, Ph. (ed) (1996): *Vers un nouvel urbanisme*, La documentation française, Paris.
- GREGOTTI, Vittorio (1983): «L'architettura dei piano» *Casabella*, 487/8, Enero-Febrero.
- HALL, P. (1988): *Cities of Tomorrow*, Blackwell, Oxford.
- HARVEY, D. (1980): *The Condition of Post modernity*. Blackwell, Oxford .Third impression, 1990.
- HEALEY, P. (1992): «Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory», *Town Planning Review*, 63 (2): 143-62.
- (1997): *Collaborative Planning*, Macmillan Press, London.
- KLOSTERMAN, Richard E. (1985): «Arguments for and Against Planning», *Town Planning Review*, 56 (1): 5-20.
- KUHN, T. S. (1962): *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press.

- LINDBLOM, C. E. (1959): «The Science of Mudding Through», *Public Administration Review*, 19 (Spring): 79-88.
- PAREJO, L. (1996). «Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, III (107-108), primavera-verano: 149-166.
- POPPER, K. R. (1959): *The Logic of Scientific Discovery*, Routledge, London.
- SASSEN, Saskia (1991): *The Global City*, Princeton University Press, New York.
- SECCHI, B. (1985): «Piani della terza generazione», *Casabella*, 516, settembre.
- (1986): «Le differenze», *Casabella*, 527, settembre.
- (1989): «I Progetti del piano», *Casabella*, 563, dicembre.
- (1989): *Un Progetto per L'Urbanistica*, Einaudi, Torino.
- SOJA, Edward W. (2000): *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell, Oxford.
- SOLÁ-MORALES, Manuel de(1973): «De la ordenación a la coordinación. Perspectivas de la planificación urbanística», *C.A.U.*, 2.
- (1997): *Las Formas del Crecimiento Urbano*. Ediciones UPC, Barcelona.
- (2008): *A Matter of Things*. NAI Publishers, Amsterdam.
- TAFURI, M. (1972): «Para una crítica de la ideología arquitectónica» en *De la vanguardia a la Metrópoli*, Gustavo Gili, Barcelona.
- TERÁN, Fernando de (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*. Gustavo Gili, Barcelona.
- (1981): «Planeamiento en la Transición». *Ciudad y Territorio*, 4.
- (1982): «Evolución y crisis de los fundamentos teóricos» en *Curso de Ordenación del Territorio*, COAM, Madrid.
- (1984): «Teoría e intervención en la ciudad, balance de un período. Estado de la cuestión. Perspectivas» en *Ciudad y Territorio*, 59/60.
- (1997): «Resurgam (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento)» *URBAN*, 1: 9-28.
- (1999): *Madrid: ciudad-región. Entre la Ciudad y el Territorio, en la segunda mitad del siglo XX*. Comunidad de Madrid
- (1999). *Historia del urbanismo en España III. Siglos XIX y XX*. Cátedra, Madrid.
- (2009): *El pasado activo*, Akal, Madrid.
- VILDLER, Anthony (1978): «Una tercera tipología» en *Arquitecturas Bis*, 27.